ANDRZEJ MATAN

Podmiotowość administracyjno-prawna rodziny w prawie pomocy społecznej

1 Podmiotowość administracyjno-prawna

Podmiotowość prawna tradycyjnie rozumiana jest jako sytuacja, w której normy prawne wiążą prawa i obowiązki z określonymi podmiotami. Konstrukcja ta, mająca charakter teoretyczny, stanowi przedmiot zainteresowania doktryny prawa cywilnego, stąd podejmując problematykę podmiotowości prawnej w obszarze prawa administracyjnego zazwyczaj sięga się do ustaleń tam poczynionych. Nie kwestionując *a priori* tej praktyki i zakładając potrzebę „odpowiedniego" przenoszenia na grunt prawa administracyjnego dorobku doktryny cywilnoprawnej coraz bardziej dominuje przekonanie, iż zachodzi konieczność budowania „własnej" konstrukcji podmiotowości administracyjno-prawnej. Przemawia za tym cały szereg argumentów, wywodzonych generalnie ze specyfiki prawa administracyjnego. O ile nawiązywanie stosunków cywilnoprawnych następuje swobodnie, w ramach autonomii woli strony, o tyle prawo administracyjne ściśle reglamentuje tak podmioty uprawnione do ich nawiązywania, jak przedmiot oraz i treść stosunków administracyjnoprawnych. To ogólne spostrzeżenie skłania nas do stwierdzenia, iż w takim stanie rzeczy nie ma podstaw do budowania ogólnie rozumianej podmiotowości prawnej, ale trzeba raczej zmierzać do rekonstrukcji podmiotowości „szczegółowej". Oczywiście pojawia się pytanie jak dalece szczegółowej, czy tylko na potrzeby konkretnych stosunków prawnych, czy też pewnej ich grupy. Poza tym, nierównorzędność podmiotów stosunku administracyjno-prawnego, będąca skutkiem silniejszej pozycji organu administracji (organu administrującego), działającego w imieniu państwa w ramach władztwa publicznego, nie pozwala na traktowanie w taki sam sposób podmiotowości obu stron tego stosunku[1]. Naj-

[1] Przedmiotem rozważań doktryny prawa administracyjnego jest przede wszystkim podmiotowość prawna organów. Por. J. Supeł: *Przegląd przedstawicieli nauki prawa administracyjnego*

ogólniej rzecz ujmując, czemu innemu służy podmiotowość organu (o ile w ogóle można ją przypisywać organowi, a nie państwu), a czemu innemu podmiotowość drugiej strony stosunku prawnego. Odmienne także będą zasady korzystania z podmiotowości jednostek zaliczanych do jednej i drugiej grupy. Z jednej strony mamy organ związany zasadą legalności, z drugiej „wolną" jednostkę.

Z drugiej zaś strony za „odpowiednim" wykorzystaniem ustaleń doktryny prawa cywilnego przemawiają względy natury systemowej. Zachodzi bowiem konieczność posługiwania się konstrukcjami, które zapewnią właściwą komunikację (łączność) w ramach całego systemu prawa. Zważyć zwłaszcza należy na występowanie obszarów, na których przenikają się regulacje cywilne i administracyjne (np. działalność gospodarcza, gospodarka nieruchomościami itp.)[2].

Wspólne dla obu gałęzi prawa (czy w ogóle dla systemu prawa) będą założenia aksjologiczne, leżące u podstaw kreowania podmiotowości prawnej. Celem tej konstrukcji prawniczej jest ukazanie prawnej pozycji jednostki. Odwołując się do antropologicznych i naturalistycznych koncepcji prawa jako systemu norm tworzonych przez człowieka i ze względu na niego, przyjąć należy, iż podmiotem prawa jest zawsze człowiek[3]. Podmiotowość jako cecha bytu przysługuje każdemu człowiekowi, każdej istocie ludzkiej, bez względu na jej stan czy stopień rozwoju osobowości (w znaczeniu holistycznie ujmowanej jedności psychofizycznej)[4].

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowana jest teza, iż kształt prawnych relacji między jednostkami jako podmiotami prywatnymi a podmiotami władzy publicznej wyznaczony jest przez wartość naczelną aksjologii prawa — godność człowieka[5]. Odniesienie do tej podstawowej wartości pojawia się w wielu podstawowych aktach prawa międzynarodowego, począwszy od Deklaracji Praw Człowieka NZ (1948 r.)[6]. Odwołuje się do niej

na instytucje podmiotowości administracyjnoprawnej. „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2003, nr 2724; B. Adamiak: *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. „Państwo i Prawo" 2006, nr 11, s. 43 i nast.; M. Grążawski: *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*. W: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka*. Red. I. Skrzydło-Niżnik. Kraków 2001, s. 223 i nast.

[2] Piszę o tym szerzej w artykule pt. *Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego* (*w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania*). W: *O czym mówią prawnicy mówiąc o podmiotowości prawnej*. Red. A. Bielska-Brodziak. Książka złożona do druku w Wydawnictwie Uniwersytetu Śląskiego w 2014 roku.

[3] R. Majda: *Komentarz do art. 8 Kodeksu cywilnego*. W: *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*. Red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka. LEX 2009.

[4] Ibidem.

[5] Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13, s. 204.

[6] We wstępie deklaracji stwierdzono, że uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie. Nadto, zgodnie z art. 1, wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i w swych prawach. Zob. też: Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Osobistych NZ (1966 r.), Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych NZ (1966 r.), Konwencję

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865

Konstytucja RP[7] w preambule, ponadto umieszczono ją jako pierwszą w katalogu wolności i praw człowieka i obywatela. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela, jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30 Konstytucji RP). Godność wymaga, aby każdej istocie ludzkiej zostało dane to, co jest zgodne z jej naturą człowieczą jako bytem ludzkim, odrębnym i wyższym od pozostałych istot żywych.

Natomiast nie zawsze prawo administracyjne czyni podmiotem jednostkę. Częstokroć będą to różnego rodzaju formy współdziałania jednostek, o różnym stopniu zorganizowania, jak również występujące w różnych formach. W tym celu, aby podmiotowość administracyjno-prawną człowieka należycie wyeksponować, w szczególności z tego względu, żeby uczynić ją przedmiotem należnej ochrony prawnej, konieczne staje się podjęcie dalszych poszukiwań pozwalających na identyfikację tych innych niż człowiek (osoba fizyczna) form. W ślad za prawem cywilnym można przyjąć, iż podmiotowość administracyjno-prawną mogą posiadać osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają zdolność prawną. Na gruncie prawa administracyjnego znajdujemy także inne formy współdziałania osób fizycznych, które prawo to wyodrębnia wiążąc z nimi określone prawa i obowiązki (np. spółki cywilne w zakresie pewnych zobowiązań podatkowych). Wśród nich pojawia się także rodzina.

2 Źródła oraz metoda ustalania podmiotowości administracyjno-prawnej

O tym kto jest podmiotem, kto zaś nim nie jest, decydują postanowienia prawa obowiązującego (prawa przedmiotowego), ono bowiem przyznaje podmiotowość prawną[8]. Wobec tego odpowiedzi na pytanie kto posiada podmiotowość administracyjno-prawną należy poszukiwać w normach prawa administracyjnego, przy czym nie można wykluczyć także norm konstytucyjnych. Jeśli rozważamy kwestię podmiotowości prawnej jednostki czy związków jednostek, to niewątpliwie źródłem jej mogą być jedynie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a w zasadzie ustawy. Przyjdzie zauważyć, iż normy materialnego prawa administracyjnego w bardzo różny sposób oddziałują na prawa i obowiązki jednostki, w trojaki co najmniej sposób: po pierwsze — bezpośrednio, ze względu na określone zdarzenia prawne; po drugie — pośrednio, kiedy nie wystarcza zaistnienie

o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1950 r.), Kartę praw podstawowych UE przyjętą w Nicei w 2000 r.

[7] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 493 ze zm.).

[8] J. Nowacki, Z. Tobor: *Wstęp do prawoznawstwa*. Kraków 2000, s. 180.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865

określonego zdarzenia prawnego, ale konieczne jest wydanie przez właściwy organ decyzji administracyjnej; po trzecie — pośrednio, kiedy pewne skutki prawne ustawodawca wiąże z czynnościami faktycznymi (materialno-technicznymi). Ponadto, nie tyle na prawa czy obowiązki, ale na pozycję prawną jednostki mogą mieć wpływ także inne działania i zaniechania organów administrujących (np. budowa drogi lokalnej i zrealizowanie tym samym zadania publicznego spoczywającego na gminie). Wobec tego odkrywanie podmiotowości administracyjno-prawnej nie może zostać ograniczone jedynie do tych przypadków, w których mogą być kształtowane stosunki administracyjnoprawne.

Z tych względów podstawowym kryterium służącym do ustalania kręgu podmiotów wyposażonych w podmiotowość administracyjno-prawną, powinna stać „sytuacja administracyjnoprawna"[9] rozumiana jako sytuacja społeczna „określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne"[10]. Ta teoretyczna konstrukcja obejmuje również takie stany, w których dany podmiot nie jest bezpośrednim adresatem aktu normatywnego lub aktu administracyjnego i nie bierze jakiegokolwiek udziału w procesie prawnym, ale którego efekt dotyka jednocześnie jego samego, tworząc, modyfikując lub znosząc jego sytuację prawną w całości lub w części[11]. Tym samym, jak należy sądzić, spojrzenie na prawo administracyjne przez pryzmat sytuacji administracyjnoprawnej pozwala na identyfikację podmiotów, które pozostają poza polem widzenia z perspektywy stosunku administracyjnoprawnego.

3 Konstytucja jako źródło podmiotowości prawnej rodziny

Źródeł (pierwotnych?) podmiotowości prawnej rodziny można poszukiwać w Konstytucji RP. Stosownie do art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych".

Skoro obowiązkiem Państwa jest uwzględnianie „dobra rodziny" to, zważywszy na relacje zachodzące między konstytucją a prawem administracyjnym, dobro tego podmiotu powinno podlegać ochronie. Oczywiście, rzeczą prawodawcy administracyjnego będzie szczegółowe określenie w jakim zakresie pewne uprawnienia zostaną przypisane temu podmiotowi. Dwie ogólne dyrektywy wy-

[9] O kryteriach ustalania podmiotowości administracyjno-prawnej pisze szerzej w artykule pt. *Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego* (*w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania*). W: *O czym mówią prawnicy…*

[10] J. Boć: *Prawo administracyjne*. Wrocław 2005, s. 378.

[11] Ibidem, s. 379.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865

nikające z tej normy konstytucyjnej będą go wiązały: po pierwsze — przedmiotem ochrony powinno być „dobro" rodziny; po wtóre — dobro rodziny powinno podlegać ochronie w sferze polityki społecznej i gospodarczej, przy czym kształtowanie tej polityki odbywa się tak w procesie tworzenia, jak i stosowania prawa.

Zdanie drugie art. 71 ust. 1 wskazuje na wyróżnienie przez ustrojodawcę trzech szczególnych form rodzin: rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, rodzin wielodzietnych i rodzin niepełnych. Wszystkie one mają prawo do „szczególnej pomocy ze strony władz publicznych". Brak wystarczających podstaw, aby na tej zasadzie budować odrębną podmiotowość tych jednostek, natomiast zakres uprawnień wiązanych z poszczególnymi formami, zwłaszcza w sferze prawa zabezpieczenia społecznego, powinien gwarantować „szczególną pomoc" (a więc zapewne większą niż w przypadku pozostałych rodzin) w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji materialnej i społecznej. W prawie administracyjnym, inaczej niż jest w prawie cywilnym, podmiotowość prawna nie ma uniwersalnego charakteru i sfera praw i obowiązków przypisanych określonemu podmiotowi może być bardzo różna, stosowna do jego charakteru.

Konstytucja nie odpowiada na pytanie co należy rozumieć pod pojęciem rodziny. Ustalając jego treść w pierwszym rzędzie trzeba sięgnąć do słowników języka polskiego (chodzi o rozumienie najbliższe znaczeniu jakie przypisuje się rodzinie w potocznym tego słowa znaczeniu). Najogólniej rzecz ujmując pojęcie „rodzina" odnosi się do małżonków i ich dzieci, bądź do wszystkich związanych pokrewieństwem oraz powinowactwem[12]. Pytanie czy tak należy rozmieć pojęcie rodziny i czy ustawy administracyjne powinny go przyjmować i co w sytuacji, kiedy budują własne definicje rodziny, odbiegające od ustalonej wyżej. Jakie będzie to miało znaczenie dla oceny konstytucyjności tych rozwiązań?[13]

4 Pojęcie „rodziny" w przepisach prawa

4.1 Na gruncie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego

W przepisach k.r.o.[14] brak w tym względzie definicji legalnej. Termin „rodzina" najczęściej występuje tu w zwrotach: „dobro rodziny" (art. 10 § 1, 23, 39, 45 § 2)

[12] Tak np. *Mały słownik języka polskiego*. Red. E. Sobol. Warszawa 1995, s. 787.

[13] W artykule, ze względu na jego przedmiot, nie podejmuję próby udzielenia odpowiedzi na to pytanie.

[14] Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. — Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 788 ze zm.).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865

oraz „potrzeby rodziny" (art. 27, 38 § 1, 29, 30, 45 § 1 oraz 103)[15]. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, iż rodzina powstaje w wyniku zawarcia związku małżeńskiego. Zgodnie z treścią art. 23 k.r.o.: „Małżonkowie mają równe prawa i obowiązki w małżeństwie. Są obowiązani […] do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli". Podobną formułę zawiera treść art. 27 zdanie pierwsze k.r.o.: „Oboje małżonkowie obowiązani są, każdy według swych sił oraz swych możliwości zarobkowych i majątkowych, przyczyniać się do zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli". Wobec tego małżonkowie tworzą rodzinę, ale to nie wyczerpuje jej składu, bowiem są oni jednocześnie założycielami rodziny. Kto, poza nimi, wchodzi do rodziny tego k.r.o. nie wyjaśnia. Przyjmuje się, że obejmuje ona: wspólne małoletnie dzieci małżonków, wspólne dzieci pełnoletnie, które się nie usamodzielniły, dzieci wspólnie przez małżonków przysposobione oraz dzieci biologiczne jednego z małżonków, które zostały przysposobione przez drugiego małżonka[16]. Rodzinę stanowi również rodzina niepełna, składająca się z jednego rodzica (matki lub ojca), który samotnie wychowuje jedno lub więcej dzieci. Rodzina zaistnieje też w sytuacji, gdy dziecko wychowywane będzie, na przykład, przez swoją samotną babcię lub innego krewnego. Rodzina utworzona przez małżeństwo osób mających dzieci z innymi osobami, obejmuje także te dzieci, o ile wychowują się one w tej rodzinie.

Na gruncie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, rodzina w świetle art. 23 i 27 k.r.o. to rodzina jednopokoleniowa, a więc rodzina w znaczeniu węższym. Natomiast wszędzie tam, gdzie ustawodawca chciał sięgnąć do rodziny w rozumieniu szerszym, odnosi się wprost do terminu „krewni", nie zaś do pojęcia rodziny[17].

Rodzina nie ma osobowości prawnej, nie jest podmiotem prawa cywilnego, ale jest podmiotem interesu chronionego prawem[18].

4.2 W prawie podatkowym

Niezwykle szerokie ujęcie „rodziny" znajdujemy w prawie podatkowym. Wedle ordynacji podatkowej[19], za członków rodziny podatnika uważa się zstępnych,

[15] M. Kosek: *Pojęcie rodziny w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym i negatywne skutki jej redefinicji w wybranych aktach prawnych*. W: *W trosce o rodzinę. Księga Pamiątkowa Ku Czci Profesor Wandy Stojanowskiej.* Red. M. Kosek, J. Słyk. Warszawa 2008, s. 231.

[16] J. Ignatowicz, M. Nazar: *Prawo rodzinne*. Warszawa 2012, s. 23.

[17] Por. J. Winiarz, J. Gajda: *Prawo rodzinne.* Warszawa 2001, s. 18.

[18] T. Sokołowski W: M. Andrzejewski, H. Dolecki, J. Haberko, A. Lutkiewicz-Rucińska, A. Olejniczak, T. Sokołowski, A. Sylwestrzak, A. Zielonacki: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz, wyd. II. Komentarz do art. 23 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.* Stan prawny: 2013.06.30.

[19] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865

wstępnych, rodzeństwo, małżonków zstępnych, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia oraz pozostającą z podatnikiem w faktycznym pożyciu (art. 111 § 3). Będą to zatem zstępni (dzieci, wnuki, prawnuki), wstępni (rodzice, dziadkowie, pradziadkowie), rodzeństwo (bracia, siostry), małżonkowie zstępnych (synowe, zięciowie), a także osoby pozostające w stosunku przysposobienia (dzieci adoptowane). Jako członka rodziny, który ponosi odpowiedzialność na zasadach właściwych dla osób trzecich, przepisy ordynacji podatkowej traktują także osoby pozostające z podatnikiem w faktycznym pożyciu (konkubent, konkubina). W tym przypadku pociągnięcie do odpowiedzialności konkubiny czy konkubenta jest często trudne, zważywszy na fakt, iż mamy do czynienia ze stanem faktycznym, a nie prawnym, którego istnienie organ podatkowy musi udowodnić.

5 Pojęcie „rodziny" w prawie pomocy społecznej

Generalnie rzecz ujmując w prawie pomocy społecznej nie ma jednego, wspólnego dla całego systemu, pojęcia rodziny. W istocie rzeczy większość z ustaw z tego zakresu zawiera własne definicje rodziny, czasami różniące się między sobą w sposób zasadniczy.

Zgodnie z art. 6 pkt 14 ustawy o pomocy społecznej[20] rodzina to osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. Definicja kładzie nacisk nie na więzi wynikające z małżeństwa czy pokrewieństwa, ale na pozostawanie w związku faktycznym, wyrażającym się w szczególności we wspólnym zamieszkiwaniu i wspólnym gospodarowaniu. NSA w wyroku z dnia 17 marca 1998 r.[21] stwierdził, że uznanie za rodzinę wymaga udowodnienia nie tylko wspólnego zamieszkiwania, ale również gospodarowania. Przesłanki te muszą być bowiem spełnione łącznie, aby można było mówić o rodzinie w kontekście ustawy o pomocy społecznej. „Faktyczny związek, o jakim mowa w przepisie art. 6 pkt 14 u.p.s., oznacza codzienne współdziałanie osób zmierzające do lepszego zaspokojenia ich potrzeb bytowych, w tym mieszkaniowych, żywnościowych i polegających na zapewnieniu dochodu stanowiącego źródło utrzymania (zarobkowych). Wspólne zamieszkiwanie jest przesłanką uznania za rodzinę osób zamieszkujących ze sobą, jeżeli równocześnie z tym zamieszkiwaniem występuje element wspólnego gospodarowania. Polega ono na dzieleniu lokalu mieszkalnego w sposób pozwalający stwierdzić, że koncentruje się w nim aktywność życiowa osoby zamieszkującej. Wspólne gospodarowanie opiera się na podziale zadań zwią-

[20] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.), dalej zwana: u.p.s.

[21] Wyrok NSA z dnia 17 marca 1998 r., I SA 1995/97, LEX nr 45807.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865

zanych z właściwym prowadzeniem gospodarstwa domowego, a także — jeżeli występuje w funkcjonalnym związku z tym gospodarstwem — gospodarstwa rolnego. Wspólnie gospodarować, znaczy wspólnie prowadzić gospodarstwo domowe. Pojęcie wspólnego gospodarowania nie oznacza wyłącznie przyczyniania się do funkcjonowania wspólnoty poprzez wykonywanie na jej rzecz jakichkolwiek czynności, współdecydowania o przeznaczeniu dochodu rodziny oraz wykonywania czynności związanych z codziennymi zajęciami. Istotną cechą wspólnego gospodarowania jest również pozostawanie na utrzymaniu osoby, z którą takie gospodarstwo się tworzy".

Inną definicję rodziny przyjmuje ustawa o świadczeniach rodzinnych[22] w art. 3 pkt 16. Jeśli w ustawie jest mowa o rodzinie oznacza to odpowiednio następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. poz. 567). Opiekun faktyczny dziecka to osoba faktycznie opiekującą się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka (art. 3 pkt 14). Do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko.

Tym razem ustawodawca nie bierze pod uwagę więzi faktycznych (poza przypadkiem kiedy dziecko pozostaje pod opieką „faktycznego opiekuna"), natomiast pojęcie rodziny wiąże z więzami wynikającymi z małżeństwa bądź najbliższego pokrewieństwa (rodzice, dzieci) oraz pozostawaniem dzieci na ich utrzymaniu. Zasadniczą przesłanką zaliczenia dziecka do „rodziny" na potrzeby przyznawania świadczeń rodzinnych jest fakt pozostawania dziecka na utrzymaniu rodziców lub opiekuna faktycznego. Przy tym przez „osoby pozostające na utrzymaniu" ustawa nakazuje rozumieć członków rodziny utrzymujących się z połączonych dochodów tych osób (art. 3 pkt 12 u.ś.r.) (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2013 r.[23]).

W definicji pojęcia „rodziny" z art. 3 pkt 16 u.ś.r. ustawodawca posłużył się zwrotem „odpowiednio" wskazując na różnych członków rodziny. Zastosowana definicja pojęcia „rodzina" musi uwzględniać ten zwrot, bowiem ustawodawca świadomie zastosował ten termin i nadał mu takie znaczenie prawne, mające za zadanie ułatwienie „odkodowania" zawartej w tym przepisie normy prawnej. Rodziną w rozumieniu tego przepisu są m.in. rodzice dzieci, którzy wspólnie te

[22] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 114).

[23] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2013 r., IV SA/Po 651/13, LEX nr 1371839.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865

dzieci wychowują. Bez wpływu na ustalenie osób zaliczających się do członków rodziny, w rozumieniu u.ś.r., pozostaje okoliczność nie pozostawania w konkubinacie z ojcem swoich dzieci, czy też nie prowadzenia z nim wspólnego gospodarstwa domowego. Rozłam w relacjach osobistych pomiędzy matką a ojcem jej dzieci nie stanowi wystarczającej podstawy by przyjąć, iż przestał on stanowić rodzinę dla tych dzieci. Zamieszkanie w oddzielnym pokoju i brak dochodów ojca, a przez to brak partycypacji w utrzymaniu rodziny nie dowodzi, iż matka z ojcem przestali wspólnie gospodarować (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 lipca 2013 r.[24]).

Nie znajdujemy definicji rodziny w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[25], chociaż niewątpliwie na gruncie regulacji w niej przyjętych rodzina jest podmiotem prawa. Już w preambule znajdujemy stwierdzenie, iż ustawa podjęta jest m.in. dla „dobra rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa oraz naturalnym środowiskiem rozwoju, i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci". Ustawa określa m.in. zasady i formy wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (art. 1 pkt 1), zadania administracji publicznej w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 1 pkt 3) oraz zasady finansowania wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 1 pkt. 4). Stosując ustawę, jak stanowi art. 4, należy mieć na względzie podmiotowość dziecka i rodziny.

W świetle art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów[26] ilekroć w ustawie jest mowa o rodzinie, oznacza to odpowiednio następujących członków rodziny: rodziców osoby uprawnionej, małżonka rodzica osoby uprawnionej, osobę, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko, pozostające na ich utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia oraz dziecko, które ukończyło 25. rok życia otrzymujące świadczenia z funduszu alimentacyjnego lub legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[27] albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów[28], a także osobę uprawnioną. Do rodziny nie zalicza się: dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim oraz rodzica osoby uprawnionej zobowiązanego tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd do alimentów na jej rzecz.

[24] Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 lipca 2013 r., II SA/Bd 550/13, LEX nr 1351551.
[25] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 332.
[26] Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.
[27] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 114.
[28] Dz.U. z 2014 r., poz. 567.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865

6 Pozycja prawna rodziny w ustawie o pomocy społecznej

Analiza przepisów ustawy o pomocy społecznej wskazuje na to, że rodzina występuje w jej przepisach w różnej roli. Raz stanowi ona (a w zasadzie jej godność) przedmiot ochrony prawnej, innym razem jest podmiotem określonych uprawnień (publicznych praw podmiotowych). W pewnych przypadkach rodzina będzie punktem odniesienia dla określenia pozycji jednostki (osoby w rodzinie).

Pierwszą z tych ról widać wyraźnie w przepisach konstytuujących podstawowe zasady pomocy społecznej. Zgodnie z art. 2 ust. 1, statuującym zasadę pomocniczości, celem pomocy społecznej jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczna powinna wspierać osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka (art. 3 ust. 1 u.p.s.). Zadaniem pomocy społecznej jest również prewencja polegająca na zapobieganiu powstawania trudnych sytuacji życiowych przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (art. 3 ust. 2 u.p.s.). Przepis art. 3 ust. 4 u.p.s. nakazuje uwzględnianie potrzeb osób i rodzin korzystających z pomocy, o ile odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. Z zasady sformułowanej w art. 4 u.p.s. wynika, że tak osoby, jak i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, odmowa zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymywanie jego postanowień mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (art. 11 ust. 2 u.p.s.). Odmowa przyznania świadczeń może mieć miejsce w przypadku stwierdzenia dysproporcji między udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny, wskazującą, że osoba ta lub rodzina jest w stanie przezwyciężyć trudną sytuację życiową, wykorzystując własne zasoby majątkowe, w szczególności w przypadku posiadania znacznych zasobów finansowych, wartościowych przedmiotów majątkowych lub nieruchomości (art. 12 u.p.s.).

7 Rodzina jako podmiot uprawniony do świadczeń pomocowych

Rodzina (obok osoby) została uprawniona do uzyskania pewnych świadczeń pomocowych, o których rozstrzyga się w drodze decyzji administracyjnej oraz

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865

kilku realizowanych w formie czynności materialno-technicznych bądź w drodze umowy zawieranej z organem.

Do pierwszej grupy należą: zasiłek okresowy, zasiłek okresowy zwrotny, specjalne zasiłki celowe z art. 40 i 41 ust. 1 u.p.s. przyznawane niezależnie od dochodu rodziny oraz, jak należy sądzić, zasiłek celowy z art. 39 u.p.s.

Stosownie do art. 38 ust. 1 zasiłek okresowy przysługuje osobie samotnie gospodarującej (której dochód jest niższy od kryterium dochodowego dla takiej osoby), bądź też rodzinie (której dochód jest niższy od kryterium dochodowego rodziny). Przesłankami jego przyznania w szczególności są: długotrwała choroba; niepełnosprawność; bezrobocie; możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego.

W przypadku rodziny zasiłek okresowy ustala się do wysokości różnicy między kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny (art. 38 ust. 2 pkt. 2 u.p.s.). Kwota zasiłku okresowego nie może być niższa niż 50% różnicy między kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny, przy czym jego minimalna wysokość to 20 zł miesięcznie (art. 38 ust. 3 pkt. 2 w zw. z ust. 4 u.p.s.). Czas na jaki jest przyznawany zasiłek okresowy, ustala ośrodek pomocy społecznej na podstawie okoliczności sprawy (art. 38 ust. 5 u.p.s.).

W literaturze oraz w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, iż decyzja w sprawie zasiłku okresowego ma charakter aktu uznaniowego. Problem jest bardziej złożony, skoro zasiłek okresowy „przysługuje" w przypadku spełnienia ustawowych przesłanek. Wskazywałoby to na znamiona aktu związanego. Z drugiej zaś strony, organ podejmujący decyzje dysponuje pewnym luzem w zakresie kształtowania treści uprawnienia (kwota zasiłku nie może być niższa od określonej wartości) oraz czasu jego trwania (to organ decyduje o terminie obowiązywania decyzji w zależności od „okoliczności sprawy"). Wobec tego uznać przyjdzie, iż mamy tutaj do czynienia z konstrukcją prawną o mieszanym charakterze. Ta część decyzji, która dotyczy udzielenia świadczenia jest podejmowana w warunkach związania. Natomiast część druga rozstrzygnięcia, tj. merytoryczne orzeczenie o wysokości świadczenia oraz o czasie jego trwania, zapada w warunkach uznania.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach, rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe, może być przyznany zasiłek okresowy zwrotny (pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku — art. 41 ust. 2 u.p.s.).

Na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 u.p.s. zasiłek celowy może być przyznany rodzinie, która poniosła straty w wyniku zdarzenia losowego bądź w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej. Przyznawany jest niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi.

Specjalny zasiłek celowy niepodlegający zwrotowi, o którym mowa w art. 41 ust. 1 u.p.s. może być przyznany, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe w wysokości nieprzekraczającej kryterium dochodowego rodziny.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865

Także w szczególnie uzasadnionych przypadkach rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe może być przyznany zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową (art. 41 ust. 2 u.p.s.).

Adresatem decyzji w sprawie zasiłku celowego z art. 39 u.p.s. może być rodzina. Zasiłek celowy może być przyznany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu (art. 39 ust. 1 i 2 u.p.s.). Co prawda w hipotezie przepisu nie ma mowy o rodzinie (jak również o innych uprawnionych podmiotach), jednakowoż biorąc pod uwagę regulacje zawarte w art. 2 ust. 1 oraz art. 3 ust. 1, 2, 3 i 4 u.p.s., jak również i to, że ustawodawca nie ogranicza tego prawa tylko do osób, przyjąć trzeba możliwość udzielenia zasiłku celowego rodzinie.

Poza tymi przypadkami w drodze decyzji administracyjnej orzeka się także o innym rodzaju zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie w przypadku, kiedy ma on postać świadczenia pieniężnego (art. 43 ust. 1 u.p.s.). Podmiotami uprawnionymi do jego uzyskania są osoba albo rodzina, przy czym pomoc w formie pieniężnej w celu ekonomicznego usamodzielnienia może być przyznana w formie jednorazowego zasiłku celowego lub nieoprocentowanej pożyczki (art. 43 ust. 2). Podstawą odmowy przyznania albo ograniczenia rozmiarów pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie może być uchylanie się przez osobę lub rodzinę ubiegającą się o pomoc od podjęcia odpowiedniej pracy, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, albo poddania się przeszkoleniu zawodowemu (ust. 7). Pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina ubiegająca się otrzymała już pomoc na ten cel z innego źródła (ust. 8). Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie (ust. 10).

W drodze decyzji administracyjnej następuje także przyznanie rodzinie prawa do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, w sytuacji kiedy jest tego pozbawiona (art. 48 u.p.s.). Udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego w noclegowniach, schroniskach, domach dla bezdomnych i innych miejscach do tego przeznaczonych (art. 48 ust. 2). Przyznanie niezbędnego ubrania następuje przez dostarczenie osobie potrzebującej bielizny, odzieży i obuwia odpowiednich do jej indywidualnych właściwości oraz pory roku (art. 48 ust. 3). Pomoc doraźna albo okresowa w postaci jednego gorącego posiłku dziennie przysługuje osobie, która własnym staraniem nie może go sobie zapewnić (art. 48 ust. 4). Pomoc, o której mowa w ust. 4, przyznana dzieciom i młodzieży w okresie nauki w szkole może być realizowana w formie zakupu posiłków (art. 48 ust. 5).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865

Ustawa nie tylko przewiduje możliwość przyznania rodzinie określonych świadczeń pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej, ale czyni rodzinę podmiotem zobowiązanym do zwrotu świadczeń w sytuacji, w której były one do niej skierowane.

Stosownie do art. 96 ust. 1 pkt. 1 u.p.s. obowiązek zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej spoczywa, w pierwszym rzędzie, na osobie i rodzinie korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej. W drugiej kolejności obciąża on spadkobierców osoby, która korzystała ze świadczeń z pomocy społecznej (z masy spadkowej) oraz małżonka, zstępnych przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej (jedynie w przypadku, gdy nie dokonano zwrotu wydatków zgodnie z pkt 1 i 2, w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej).

Także świadczenia nienależnie pobrane podlegają zwrotowi od osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, niezależnie od dochodu rodziny.

Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje, w zasadzie, w formie decyzji administracyjnej. Jedynie część z nich (nie?) wymaga wydania decyzji, co dotyczy udzielenia świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, a także przyznania biletu kredytowanego. Przyjąć trzeba, iż w tych przypadkach udzielenie świadczenia przybiera postać czynności materialno-technicznej (akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa), ustawa zawiera podstawy prawne do ich podejmowania, adresaci są zobowiązani dostosować się do tych czynności, a ponadto pośrednio wpływają one na ich sytuację prawną. Mieszczą się one, w podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego, grupie aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Świadczenia te, poza biletem kredytowym, przysługują także rodzinom (obok osób).

Praca socjalna świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym, bez względu na posiadany dochód (art. 45 ust. 1 i 4 u.p.s.). Prowadzona jest z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej. Ta forma pomocy może być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny.

Poradnictwo specjalistyczne, w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne jest świadczone osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód (art. 46 ust. 1). Poradnictwo prawne realizuje się przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów (art. 46 ust. 2). Poradnictwo psychologiczne realizuje się przez procesy diagnozowania, profilaktyki i terapii (art. 46 ust. 3). Poradnictwo rodzinne obejmuje problemy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865

funkcjonowania rodziny, w tym problemy opieki nad osobą niepełnosprawną, a także terapię rodzinną (art. 46 ust. 4).

Interwencja kryzysowa stanowi zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Celem interwencji kryzysowej jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej (art. 47 ust. 1). Interwencją kryzysową obejmuje się osoby i rodziny bez względu na posiadany dochód. W ramach interwencji kryzysowej udziela się natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, a w zależności od potrzeb — poradnictwa socjalnego lub prawnego, w sytuacjach uzasadnionych — schronienia do 3 miesięcy (art. 47 ust. 3). Można mieć pewne wątpliwości co do formy w jakiej przyznawane jest schronienie dla rodziny w sytuacji kryzysowej. Zdaniem niektórych właściwą będzie forma decyzji administracyjnej[29].

8 Konkluzje

Prowadzone rozważania pozwalają wysnuć wniosek, że na gruncie ustawy o pomocy społecznej rodzina została „upodmiotowiona". W określonym zakresie ustawodawca dał jej możliwość bycia podmiotem pewnych uprawnień publicznych (pomocowych), jak również uczynił ją podmiotem wskazanych wcześniej obowiązków. Teza o wyposażeniu rodziny w podmiotowość prawną w sferze prawa pomocy społecznej nie powinna budzić większych zastrzeżeń. Można się oczywiście spierać czy podmiotowość prawna rodziny ma charakter szczególny, oznaczając możność bycia podmiotem tylko praw i obowiązków określonej grupy, jak dalece jest ona szczególna wiążąc ją tylko z pewnymi prawami czy obowiązkami, czy też ma ona znamiona ogólne i jest odnoszona do całej sfery prawa administracyjnego. Rozważania te, w dużej mierze, mają znaczenie teoretyczne. Aczkolwiek nie można tracić z pola widzenia faktu upodmiotowienia rodziny w Konstytucji RP. Podmiotowość ta powinna być respektowana we wszystkich gałęziach prawa, w tym także w sferze prawa administracyjnego. Takie założenie stawiałoby przed ustawodawcą konieczność uwzględnienia prawa tego podmiotu wszędzie tam, gdzie zachodzi potrzeba ochrony dobra rodziny. To z kolei powinno przemawiać na rzecz „ogólnej" podmiotowości rodziny nie tyle w prawie administracyjnym, co na gruncie poszczególnych ustaw z zakresu pomocy społecznej. W takim przypadku ta podmiotowość pozostając szczególną z punktu widzenia cywilnoprawnego, byłaby jednak „ogólną" w takim znaczeniu, że nie wiąże się ona z poszczególnymi prawami czy obowiązkami, ale prawami

[29] S. Nitecki: *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*. Wrocław 2013, s. 377.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865

i obowiązkami kreowanymi daną ustawą. Co za tym idzie, nawet w sytuacji, kiedy ustawodawca nie wskazuje tej podmiotowości wyraźnie, to jeśli ze względów materialnych (ochrona dobra rodziny) jest ona pożądana (konieczna) rolą organu stosującego prawo administracyjne jest jej poszukiwanie w drodze prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa. Przykładem może być zasiłek celowy z art. 39 u.p.s., gdzie ustawodawca nie wypowiada się co do kręgu podmiotów uprawnionych. Niewątpliwie w sytuacji hipotetycznej zakreślonej normą z art. 39 ust. 1 i 2 może znaleźć się nie tylko osoba, ale także rodzina (problem zaspokojenia niezbędnych potrzeb bytowych).

Zważywszy na istotę podmiotowości prawnej, w tym także administracyjno-prawnej, przyjdzie uznać, że w tym zakresie praw i obowiązków rodzina została wyposażona we własny, odrębny od jej członków, interes prawny. Podmiotowość prawna kreuje jej zdolność prawną, a w ślad za tym rodzi się pytanie o problem jej aktywnego działania w sferze nabywania, dzierżenia, przekształcania oraz utraty praw i obowiązków pomocowych. Odpowiedzi na te pytania mają zasadnicze znaczenie dla prawidłowego prowadzenia postępowania w sprawach dotyczących tychże praw i obowiązków, a także dla samej decyzji o nich rozstrzygających.

Andrzej Matan

The administrative-law subjectivity of the family in social security law

Summary

According to the analysis conducted in the article, in social security law, the family has been granted many rights by the legislator, but also bestowed numerous obligations. Therefore, it makes the family a legal subject. The subjectivity of the family has its sources in article 71, section 1 of The Constitution of the Republic of Poland, and this subjectivity should be acknowledged and respected by each and every area of law, including the administrative law.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477973A66343865